



Au nom de la santé des Québécois

PAR COURRIEL

Le 18 janvier 2017

Madame Francine Charbonneau
Ministre responsable des Aînés et de la Lutte contre l'intimidation
Secrétariat de la Commission de l'aménagement du territoire et
de la Commission des relations avec les citoyens
Direction des travaux parlementaires
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage, bureau 3.31
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Commentaires relatifs au projet de loi n° 115 – Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité

Madame la Ministre,
Madame et Messieurs les parlementaires,

L'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (OIIQ), se considérant hautement interpellé par le contenu du projet de loi n° 115 plus amplement décrit en rubrique, aurait souhaité être entendu dans le cadre des présentes consultations particulières et auditions publiques. Puisque les démarches en ce sens se sont montrées infructueuses, nous acheminons les présents commentaires, lesquels, nous l'espérons, recevront toute l'attention des parlementaires, bien que non livrés séance tenante.

Par la présentation du projet de loi n° 115 – *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, le gouvernement propose principalement l'adoption et la mise en œuvre de politique de lutte contre la maltraitance dans tous les établissements, la mise en place d'un processus d'intervention relevant de la ministre et de mécanismes facilitant le signalement des cas de maltraitance, mesures certes propices à lutter contre ces situations, qui se greffent en outre à une multitude d'autres mesures et de mécanismes déjà existants.

Essentiellement, les commentaires de l'OIIQ se limiteront à certains aspects du projet de loi en ce qui a trait dans un premier temps à son objet et à sa portée. Nous aborderons ensuite la modification proposée à l'article 60.4 du *Code des professions*, laquelle suggère de revoir le critère établi en 2001 permettant la levée du secret professionnel en plus d'ajouter une définition de « blessures graves ». Les mesures visant à faciliter les signalements, apparentées aux lanceurs d'alerte seront également objets de commentaires. Enfin, certaines remarques et préoccupations

seront formulées à l'égard de la réglementation à venir encadrant le recours aux caméras de surveillance dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée (ci-après « CHSLD »).

L'objet et la portée du projet de loi

La question de la maltraitance est un sujet complexe et dense et pour laquelle plusieurs actions concertées et concomitantes se doivent d'être mises en place.

Une loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité et obligeant les établissements de santé et de services sociaux à adopter et à mettre en œuvre une politique de lutte à la maltraitance, assortie de mesures facilitant la dénonciation et limitant les représailles, ne peut être qu'une stratégie parmi d'autres, complémentaire à un ensemble d'actions de prévention et de mobilisation d'une intervention à plusieurs facettes.

C'est d'ailleurs ce que le gouvernement du Québec a lui-même préconisé jusqu'à maintenant en produisant plusieurs documents sur la maltraitance à l'égard des aînées, dont le [Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2010-2015](#), le [Guide de référence pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées](#) et le [Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes aînées 2017-2022](#).

L'OIIQ se montre par ailleurs préoccupé à ce que les politiques que les établissements de santé et de services sociaux adopteront, à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi, s'inscrivent dans les approches développées dans la documentation précitée qui reposent sur quatre niveaux d'intervention stratégiques que sont la prévention, le repérage, l'intervention et la coordination de nombreux partenaires intersectoriels. L'OIIQ est également préoccupé à ce que les établissements mettent à la disposition de leurs équipes les moyens suffisants et les outils nécessaires à une intervention efficace.

La maltraitance est insidieuse et elle prend plusieurs formes : physique, psychologique et verbale, sexuelle, matérielle et de nature financière. Elle peut être intentionnelle et non intentionnelle. La détecter et intervenir de manière appropriée requiert des connaissances, des compétences et du soutien aux soignants, aux proches aidants et à la famille. L'OIIQ considère qu'il revient aux organisations de tout mettre en œuvre pour y parvenir.

Bien que ce déploiement et cette mobilisation soient déjà amorcés au sein de plusieurs milieux de soins et de services, du travail reste à faire. Le projet de loi à l'étude ne doit pas envoyer le message qu'une Loi se substituera aux approches à développer et au travail de vigilance – de tous les instants – et d'intervention, lesquels doivent être supportés et encouragés notamment par des programmes d'intervention systémique qui doivent être implantés dans tous les milieux.

En ce sens, l'OIIQ adhère à la volonté du gouvernement d'étendre l'application de la politique de lutte à la maltraitance des établissements de santé aux ressources intermédiaires, aux ressources de type familial et aux résidences privées pour aînées en plus de leurs installations. Nous soumettons que les politiques des établissements devraient aussi couvrir les domiciles des usagers qui sont desservis par ceux-ci.

Par ailleurs, on ne saurait passer sous silence l'existence de facteurs prédisposant et précipitant de la maltraitance et de la négligence chez les personnes aînées résidant en CHSLD, en résidence privée pour aînés (RPA) et à domicile.

Des déficiences dans l'offre de soins et services sont reconnues comme faisant partie de ces facteurs. Il s'agit d'un problème social grave pour lequel l'État a été et est encore interpellé régulièrement. Des situations inappropriées à l'égard des personnes hébergées dans les CHSLD et dans les RPA qui vont à l'encontre de la dignité humaine sont souvent rapportées et, la plupart du temps, confirmées et déplorées par le personnel soignant, voire, par le Protecteur du citoyen.

C'est pourquoi que, compte tenu de sa mission d'assurer la protection du public par et avec les infirmières et infirmiers, l'OIIQ s'est prononcé à plusieurs reprises sur les soins et services offerts aux personnes âgées, plus particulièrement celles qui résident en centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), en résidence privée pour aînés (RPA) et plus récemment, celles à domicile.

Globalement, l'OIIQ identifie et demande à ce que l'offre de soins et services pour les personnes extrêmement vulnérables en raison notamment de lourdes pertes d'autonomie soit sérieusement réajustée en fonction de leurs besoins, et ce, dans une approche résolument ancrée dans une culture de bienveillance.

C'est ainsi que, pour ces milieux de soins, l'OIIQ a pris position à l'égard de la pratique professionnelle en CHSLD, des rôles infirmiers à développer, des conditions d'exercice à mettre en place, du soutien à renforcer auprès des soignants, de la mise à jour des compétences en lien avec les besoins actuels, de la composition des équipes soignantes et du nombre suffisant d'infirmières, de professionnels et de soignants. Les prises de position de l'OIIQ, que nous tenons à réitérer dans le cadre du présent projet de loi et les interpellations ont également visé la mobilisation d'une gouvernance clinique forte pour accompagner les changements requis et, avec quatorze ordres professionnels et le Regroupement provincial des comités des usagers (RPCU), le développement important de pratiques collaboratives et interprofessionnelles.

L'OIIQ invite les parlementaires à consulter l'ensemble des documents suivants, faisant état des recommandations qui permettraient d'atteindre les cibles prioritaires d'amélioration des soins et services offerts aux personnes âgées hébergées, précurseurs de l'instauration d'une culture de bienveillance :

- [La prise de position sur la pratique infirmière en CHSLD](#), Assemblée générale annuelle du 22 octobre 2013.
- [Le mémoire sur les conditions de vie des adultes hébergés en CHSLD](#), présenté à la Commission de la santé et des services sociaux en février 2014.
- [La contribution des aides-soignants et des proches aidants aux soins infirmiers](#), 2014.
- [Le champ d'exercice et activités réservées de l'infirmière : exemples en soins de longue durée](#), 2014.
- [L'optimisation de la contribution des infirmières et infirmiers pour améliorer l'accès aux soins, assurer la qualité et la sécurité des soins et contrôler les coûts](#), mémoire présenté dans le cadre des travaux de la Commission de révision permanente des programmes en 2014.
- [Le rôle et responsabilités de l'infirmière praticienne spécialisée en première ligne \(IPS- PL\) en centre d'hébergement](#), de 2015.

- La [prise de position sur la prestation sécuritaire de soins infirmiers](#) de mars 2015.
- La réponse et les recommandations au projet de règlement sur les conditions d'obtention d'un certificat de [conformité](#) et les normes d'exploitation d'une résidence privée pour aînés (RPA), de novembre 2015.
- La réponse à la consultation du plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées en mai 2016 : « [Pour des mesures concrètes de bienveillance dans les CHSLD et les résidences privées pour aînés : synthèse des prises de position de l'OIIQ](#) ».
- Le champ d'exercice et les activités réservées des infirmières et infirmiers, 2016.
- [L'énoncé de position interprofessionnel sur les soins et les services aux personnes hébergées en CHSLD](#) de février 2016.
- Les expertises professionnelles adaptées aux besoins des personnes hébergées en CHSLD - Collaboration interprofessionnelle, décembre 2016.
- La réflexion [sur](#) les soins à domicile pour nos aînés, présentée au ministère de la Santé et des Services sociaux, le 13 janvier 2017.

En marge du projet de loi présenté et de la mise en place éventuelle d'une *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, il urge de passer à l'action et de voire au déploiement des mesures déjà identifiées puisque l'ensemble de celles-ci l'ont été afin d'assurer des soins et services sécuritaires et de qualité dans une perspective de bienveillance et de prévention de situations de maltraitance et de négligence.

En ce qui a trait à la portée du projet de loi, l'OIIQ soumet qu'il y aurait intérêt à l'élargir aux personnes qui subissent de la maltraitance sans nécessairement être une personne majeure « dont la capacité d'obtenir et de demander de l'aide est limitée temporairement ou de façon permanente en raison notamment d'une contrainte, d'une maladie, d'une blessure ou d'un handicap » et qui est en relation avec un établissement de santé et de services sociaux. Le fait de définir la personne en situation de vulnérabilité limite considérablement, à notre avis, la notion même de maltraitance que le projet de loi définit à bon escient, largement en ces termes :

« un geste singulier ou répétitif ou un défaut d'action appropriée qui se produit dans une relation où il devrait y avoir de la confiance et qui cause du tort ou de la détresse à une personne ».

Selon notre lecture de ces deux définitions, une personne subissant de l'abus financier, entrant dans la définition de la maltraitance, ne serait pas une personne en situation de vulnérabilité, puisque seules les limites et contraintes de nature psychologique, cognitive ou physique semblent être visées, à l'exclusion de tout autre. Or, tel qu'amplement documenté par de nombreux travaux et analyses dont le [Groupe de travail visant à réduire la vulnérabilité des personnes ayant recours à une assistance dans la gestion de leurs biens](#) et la [Protection juridique des personnes âgées contre l'exploitation financière](#), la maltraitance de nature financière serait la plus répandue, représentant entre 30 et 40 % des situations de maltraitance¹. L'OIIQ estime donc que

¹ MFA,2010; Naughton et al., 2011

l'élargissement du projet de loi à ce type de situation permettrait d'offrir une réponse concrète et cohérente en regard des analyses réalisées, en plus de protéger les personnes vulnérables en toute circonstance.

La levée du secret professionnel

D'emblée, l'OIIQ tient à signaler aux parlementaires un état de fait des plus préoccupants en regard du maintien de la **relation de confiance** entre le professionnel et son client, fondement des confidences que ce dernier accepte de livrer tout au long de la relation d'aide : au cours de la présente session parlementaire **quatre projets de loi**, incluant celui-ci, introduisent une exception au droit au secret professionnel, droit pourtant quasi constitutionnel enchâssé à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne et qui **appartient au client**.

L'article 9 de la Charte prévoit qu'on ne peut déroger à ce droit qu'à moins d'y être autorisé par celui qui a fait les confidences ou par une disposition expresse de la loi. Ces possibles dérogations sont des **mesures d'exception**, de dernier recours en vue d'assurer de façon prédominante le bien-être des individus. L'atteinte à ce droit fondamental doit en outre être minimale par rapport à l'objectif poursuivi. Or, **lorsque l'exception devient la règle**, il y a lieu de se questionner quant à la volonté d'accorder une réelle protection à ce droit.

En l'occurrence, la présente dérogation visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et les personnes majeures en situation de vulnérabilité **met en balance non pas deux, mais bien trois droits fondamentaux** à l'égard desquels un juste équilibre se doit d'être atteint: celui du respect du secret professionnel visé par l'article 9 de la Charte, celui accordé à toute personne âgée d'être protégée contre toute forme d'exploitation, prévu à l'article 48 de la Charte, mais également celui lié à la vie privée de ces personnes (article 5 de la Charte) et au respect de leur autonomie. **Compte tenu de l'importance de préserver le droit à la vie privée de ces personnes et au respect de leur autonomie, l'OIIQ s'oppose à rendre obligatoire la dénonciation de situation de maltraitance**, laquelle pourrait conduire à des dérives dont les principales victimes sont justement celles que l'on souhaite protéger.

Par contre, l'OIIQ estime que dans le cadre du projet de loi à l'étude, le droit au respect du secret professionnel **doit, compte tenu de son importance, céder le pas** à celui visant à protéger les aînés contre toute forme d'exploitation, suivant l'introduction de certaines balises :

- Que soient prévues, aux codes de déontologie des ordres professionnels, les conditions et modalités suivant lesquelles un professionnel peut, en application du nouvel alinéa 3 de l'article 60.4 proposé, communiquer les renseignements, à l'instar de ce qui existe déjà en regard d'un danger imminent.
- Que soient clairement identifiées et circonscrites les personnes autorisées à recevoir communication des seuls renseignements nécessaires aux fins poursuivies par cette communication et que ces personnes ne soient autorisées qu'à les utiliser que pour ces seules fins.

Les situations de maltraitance sont trop variées et trop multiples pour ne faire reposer que sur le seul jugement d'un professionnel le fait de passer outre au secret professionnel. L'introduction de telles balises pourrait au surplus favoriser le recours à cette exception, le professionnel, conforté dans sa démarche, bénéficierait d'un certain encadrement.

La protection des dénonciateurs

En ce qui a trait au rôle confié au commissaire local aux plaintes et mécanisme de protection contre les mesures de représailles mis en place par le projet de loi, l'OIIQ réitère les commentaires émis dans le cadre du projet de loi n°98, lequel introduit tout comme le projet de loi n° 87 et le projet de loi n° 92, des procédures distinctes de dénonciations. Comme de nombreux intervenants, l'OIIQ maintient qu'une loi-cadre permettrait d'étayer davantage la protection accordée au lanceur d'alerte, et ce, peu importe le domaine visé. Rappelons que l'objectif ultime de telles mesures est de faciliter et d'encourager la dénonciation, approche d'ailleurs retenue dans d'autres pays² et qui offre une réponse complète à la recommandation suivante de la Commission Charbonneau :

- protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent;
- accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches;
- soutien financier si requis.

Outre ces aspects de principe, l'OIIQ estime que la protection accordée aux dénonciateurs n'est pas suffisamment précisée et balisée par le projet de loi, notamment en ce qui a trait à de possibles dénonciations formulées par des « inconnus du réseau ». Pour l'heure, seules des représailles relatives aux conditions de travail semblent visées. De même, reviendra-t-il au commissaire local aux plaintes de recevoir ce type de dénonciation pour des situations de maltraitance hors réseau?

Finalement et à l'instar de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers* et de ses articles 15.2 à 16, certaines balises devraient être introduites afin de s'assurer que les informations reçues par le commissaire ne soient utilisées qu'aux seules fins pour lesquelles elles ont été recueillies et que cette obligation soit la même dans l'éventualité du transfert à un corps policier.

Le règlement encadrant le recours à des caméras de surveillance

Le 6 décembre 2016, l'OIIQ participait à une rencontre d'échanges, organisée par le ministère de la Santé et des Services sociaux, à la suite de la présentation du projet de loi sous étude, lequel relance le dossier relatif aux enjeux éthiques liés à l'utilisation de caméras vidéo dans les différents milieux de vie des aînés, abordés par l'avis intitulé [*Aspects éthiques de l'utilisation de caméras vidéo dans les milieux de vie des personnes âgées*](#) de juin 2015 comportant huit recommandations. Ont alors été discutées les nouvelles orientations ministérielles relatives à l'encadrement de l'utilisation des caméras et autres moyens technologiques pour les fins de surveillance dans les établissements exploitant un CHSLD. Comme le présent projet de loi introduit le pouvoir habilitant l'adoption d'un règlement encadrant le recours à des caméras de surveillance, nous reproduisons ci-après les principales préoccupations exprimées par l'OIIQ lors de cette rencontre d'échanges:

- le recours aux caméras de surveillance doit demeurer une mesure d'exception, laquelle se doit d'être balisée puisqu'il s'agit du droit à la vie privée enchâssé dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne;
- le consentement libre et éclairé de l'utilisateur doit être obtenu au préalable ou à défaut celui d'un représentant légal, dûment autorisé au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux;

² Projet de loi « Sapin II », adopté en première lecture par l'Assemblée nationale française le 14 juin 2016.

- ce mécanisme de contrôle devrait être entièrement assumé et encadré par l'établissement et non l'utilisateur;
- le règlement devra définir les fins pour lesquelles ces enregistrements sont nécessaires et s'assurer que ceux-ci ne soient utilisés que pour ces seules fins;
- le règlement devra déterminer les personnes qui auront accès aux enregistrements, où devront être conservés les données colligées, comment en sera assurée la sécurité, quand ces données devront être détruites, par qui et comment;
- comment concilier le fait que cette mesure ne vise que les CHSLD, alors que le projet de loi n° 115 a une plus grande portée?

Il importe que les problèmes que pourraient générer telle mesure ne soient pas plus grands que ceux que l'on souhaite régler, ce qui à première vue ne semble pas être le cas. Pour les fins de notre propos, nous reproduisons les extraits pertinents de l'avis de 2015 précité:

« 1) L'usage d'une caméra de surveillance de façon **continue** et **permanente** dans la chambre d'un résident en CHSLD serait contraire à la Charte, car il peut compromettre :

- le droit au respect de la vie privée, et incidemment le droit à la dignité, à l'honneur et à la réputation de la personne âgée concernée (articles 4 et 5);
- le droit à des conditions de travail justes et raisonnables du personnel (article 46). Dans certaines situations, ce moyen pouvant porter atteinte au droit à la dignité des travailleurs (article 4).

2) La **diffusion des images** hors d'un CHSLD sur un site Internet, contreviendrait au droit au respect de la vie privée, et incidemment au droit à la dignité, à l'honneur et à la réputation, de la personne âgée concernée et des autres personnes concernées (autres résidents, membre du personnel, visiteurs) (articles 5 et 4).

3) L'installation d'une caméra de surveillance doit être fondée sur un motif juste et raisonnable pour être acceptable.

4) L'utilisation d'une caméra de surveillance doit constituer un moyen proportionnel par rapport à l'objectif visé. Par exemple :

- D'autres moyens ont-ils été envisagés?
- Ce moyen est-il envisagé de façon ponctuelle ou permanente?
- Est-ce le seul moyen disponible?
- Ce moyen permettra-t-il de résoudre le problème? [...]

Le Comité estime que dans l'élaboration des règles, des mesures et des mécanismes qui en découleront, les points suivants doivent être rappelés :

- la décision d'installer une caméra de surveillance doit être **fondée sur un motif juste et raisonnable pour être acceptable**;
- une caméra de surveillance ne peut être installée dans la chambre ou l'espace de vie privée **d'une** personne résidente en CHSLD sans le consentement volontaire et valide de celle-ci ou, si elle

dans l'impossibilité de le donner, de son représentant légal. Même dans ce dernier cas, on devrait chercher à faire participer la personne résidente à la décision ;

5) l'utilisation d'une caméra de surveillance doit constituer un **moyen proportionnel par rapport à l'objectif visé**;

- une caméra de surveillance fonctionnant **de façon continue et permanente** dans la chambre d'un résident d'un milieu d'hébergement est contraire à la jurisprudence et aux chartes canadienne et québécoise des droits et libertés;
- la **diffusion des images** hors d'un milieu d'hébergement sur un site Internet contrevient tout autant au droit au respect de la vie privée, à la dignité, à l'honneur et à la réputation de la personne âgée concernée qu'au droit des autres personnes, dont les autres résidents, les membres du personnel et les visiteurs;
- lorsqu'un système de vidéosurveillance est mis en place, les points suivants doivent être inscrits dans un registre prévu à cette fin :
 - le nom de chacune des personnes qui installent une caméra vidéo ou un système de surveillance dans le lieu d'hébergement d'une personne âgée;
 - la nature du motif juste et raisonnable pouvant justifier un tel recours;
 - les mesures de protection relatives à l'accès aux images captées en temps réel ou en différé et à leur diffusion ainsi qu'à la conservation des enregistrements. »

(nos mises en exergue)

En conclusion

L'OIIQ est sur le fond favorable avec le principe d'encadrer, par l'intermédiaire d'une loi, la lutte contre la maltraitance envers les aînés et les personnes majeures vulnérables. Nous proposons par contre certains ajustements, lesquels visent à :

- ❖ élargir la portée du projet de loi, afin de couvrir tout type de maltraitance, incluant la maltraitance de nature financière à l'égard de toute personne vulnérable, qu'elle soit en établissement ou non;
- ❖ baliser la levée du secret professionnel tout en maintenant la dénonciation volontaire;
- ❖ assurer une protection accrue aux dénonciateurs, en élargir le spectre aux dénonciateurs « inconnus du réseau » et baliser davantage l'utilisation faite des informations reçues;
- ❖ introduire notamment au règlement autorisant l'utilisation de caméras de surveillance des balises visant à préserver le droit à la vie privée des aînés et à encadrer l'accès, la détention, la conservation et la destruction des données recueillies.

En terminant, l'OIIQ estime qu'afin de mesurer l'efficacité de l'ensemble des mesures et de mécanismes mis en place par le gouvernement pour contrer la maltraitance, incluant celles contenues au projet de loi, une évaluation systémique et une reddition de compte globale devraient être réalisées annuellement par la ministre, laquelle verrait à être diffusée afin que toutes les parties prenantes puissent être en mesure d'en évaluer les retombées.

Nous remercions la Commission et les parlementaires de l'attention portée à nos commentaires et espérons que ceux-ci permettront de bonifier le projet de loi tel que présenté.

Veuillez recevoir, Madame la Ministre, Madame et Messieurs les parlementaires, nos salutations distinguées.

La présidente,



Lucie Tremblay, inf., M. Sc., Adm.A., CHE

LT/MCS/al